

Hoe vrijwillig is een vrijwillige terugkeer?

Levensverhalen nuanceren beleidsperspectieven

Ine Lietaert

22-02-2017

diversiteit, gebruiker, overheid

België ondersteunt en stimuleert al meer dan dertig jaar de vrijwillige terugkeer van asielaanvragers en mensen zonder wettig verblijf. Hoe is hun situatie nu? Hoe ervoeren mensen hun terugkeerproces? Onderzoekers vroegen het aan de terugkeerders.



©Nathan Rupert @flickr

VAN VLIETICKET NAAR GROENTENWINKEL

Sinds de opstart in 1984 evolueerde het Belgische vrijwillig terugkeerprogramma grondig.¹ De steun bij terugkeer was in de beginjaren beperkt tot een vliegticket. Zo konden migranten die geen middelen hadden om hun terugkeer te betalen, toch naar hun land van herkomst.

“Het terugkeerprogramma evolueerde grondig.”

In 2006 werd deze reis- of terugkeerondersteuning uitgebreid met een re-integratieondersteuning. Dat kent een re-integratiebudget toe aan een persoon die terugkeert. In het land van herkomst begeleidt een lokale organisatie de optimale besteding van dit budget.

Het budget kan bijvoorbeeld gebruikt worden voor het betalen van een opleiding, voor juridische, administratieve of psychologische ondersteuning, huisvesting, transportkosten, medische kosten of het opzetten van een inkomensgenererende activiteit. Dat laatste gaat in de meeste gevallen om zeer kleinschalige activiteiten zoals de aankoop van enkele dieren of de aankoop van een auto om te werken als taxichauffeur.

Mensen die voor hun migratie al een bepaalde beroepsactiviteit hadden, kiezen vaak voor het heropstarten van hun activiteit, zoals bijvoorbeeld een groentewinkel, internetcafé, garage of schoenmakerij.

STRIKTERE TOEGANG

Doorheen de jaren werd de financiële steun steeds ruimer. Maar de toegangscriteria werden ook strikter.

Oorspronkelijk was het programma toegankelijk voor iedere niet-EU burger zonder permanente verblijfsvergunning die geen financiële middelen had om een terugreis te betalen, op voorwaarde dat afstand werd gedaan van alle lopende procedures of verblijfstitels in België.² Ook personen zonder wettig verblijf hadden toegang tot alle vormen van reis- en re-integratieondersteuning.

“Enkel wie asiel aanvraag, heeft nu toegang tot alle steun.”

Sinds mei 2012 is de toegang tot de re-integratieondersteuning en de grootte van de steun afhankelijk van de procedure die mensen in België hebben doorlopen. Enkel wie asiel aanvraag, heeft toegang tot het volledige programma.

De steun is ook afhankelijk van de snelheid waarmee mensen beslissen om terug te keren. Enkel wie binnen de 30 dagen gehoor geeft aan het bevel om het grondgebied te verlaten, heeft toegang tot het volledige programma. Er kunnen wel steeds uitzonderingen op deze regels aangevraagd worden.

TERUGKEERVERHALEN

Hoe beleven mensen hun terugkeer en de ondersteuning bij terugkeer? We volgden 65 Armeense en Georgische migranten die tussen januari 2010 en april 2012 terugkeerden naar hun land van herkomst. Ze kregen allemaal reis – en re-integratieondersteuning van het Belgische terugkeerprogramma.³ Interviews voor en na terugkeer geven een goed zicht op hun ervaringen.

“Hoe beleven mensen ondersteuning bij terugkeer?”

Deze Armeense en Georgische getuigenissen kunnen niet zomaar doorgetrokken worden naar terugkeerders van andere landen of regio's. Ze nuanceren wel enkele ideeën van beleidsactoren of stellingen uit voorgaand onderzoek.

VRIJWILLIGE EN GEDWONGEN TERUGKEER

Europese landen maken een onderscheid tussen vrijwillige en gedwongen terugkeer van mensen die niet langer in het land mogen verblijven. Bij gedwongen terugkeer worden mensen, na arrestatie en opsluiting in een gesloten centrum, onder dwang op het vliegtuig gezet. Bij vrijwillige terugkeer geven mensen zonder fysieke dwang gehoor aan het bevel om het land te verlaten.

Beleidsactoren omschrijven vrijwillige terugkeer als een meer humane en kosteneffectieve oplossing. Vandaar de ondersteuningsprogramma's die vrijwillige terugkeer stimuleren.⁴

“Vrijwillige terugkeer zou meer humaan en kosteneffectief zijn.”

Dat klinkt allemaal logisch. Toch hebben praktijkwerkers en onderzoekers vragen bij de vrijwilligheid. Zij wijzen onder andere op de tegenstelling tussen de benaming van de programma's en de doelgroep van mensen met een precair verblijfsstatuut. Ze wijzen op het feit dat zonder wettelijk en aanvaardbaar alternatief een terugkeer nooit beschouwd kan worden als vrijwillig. ⁵



BEPERKTE KEUZEVRIJHEID

Ook verhalen van de terugkeerders nuanceren het onderscheid tussen vrijwillige en gedwongen terugkeer. Maar de verhalen geven ook aan dat het onderscheid niet eenvoudig gemaakt kan worden op basis van het wel of niet hebben van een legaal verblijfsstatuut in het gastland, of de aan- of afwezigheid van fysieke dwang.

“Terugkeerders ervaren grote druk.”

De terugkeerders spraken over de grote druk en de doorslaggevende rol van sterke ‘push-factoren’ in België, zoals moeilijke levensomstandigheden en een precair verblijfsstatuut. Die dwongen hen te ‘kiezen’ voor een vrijwillige terugkeer. Maar ook verwachtingen van familie of gezondheidsproblemen, elementen die soms niets te maken hebben met het statuut van de terugkeerder, worden ervaren als dwingende factoren in een beslissing om terug te keren.

Toch benoemden heel wat mensen hun terugkeer als een eigen keuze. Ze ervoeren het als een manier om terug controle te krijgen over het leven. Het is een strategie om het eigen welzijn te verhogen.

MAAR WEL BELANGRIJK

De term ‘vrijwillige terugkeer’ moeten we dus met een korrel zout nemen. Maar de terugkeer van deze mensen kortweg beschouwen als een gedwongen terugkeer, is eveneens te kort door de bocht.

“Het hebben van een keuze is belangrijk.”

De belangrijke betekenis van ‘keuze’ wordt hier genegeerd. Het hebben van een keuze, ook al is het door de omstandigheden een sterk beperkte keuze, is van groot belang. Het creëert meer openheid om een terugkeer in overweging te nemen.

Een belangrijke meerwaarde van de ondersteunde vrijwillige terugkeer ligt in het vergroten van keuzes van migranten. Het is daarom belangrijk om ruime toegangscriteria te hanteren zodat een terugkeer een optie wordt voor een ruimere groep van migranten.

ROOS OF ZWART

Er is nog een opvallende tweedeling: het sterke positieve beleidsdiscours rond ondersteunde terugkeer versus het negatieve beeld bij sommige praktijkwerkers en onderzoekers.

Beleidsactoren stellen dat de re-integratieondersteuning voor een duurzame terugkeer zorgt. Maar sociaal werkers van CAW's en OCMW's ervaren die communicatie als een eenzijdige promotie voor vrijwillige terugkeer op basis van succesverhalen. Dit zorgt ervoor dat het programma voor deze sociaal werkers aan geloofwaardigheid inboet.

“Succesverhalen maken programma niet geloofwaardiger.”

Schaars wetenschappelijk onderzoek stelt vast dat de meerwaarde van de ondersteuning beperkt is. ⁶ Empirisch onderzoek naar hun re-integratie toont dat mensen bij ondersteunde vrijwillige terugkeer heel wat hindernissen ervaren op economisch, sociaal en psychosociaal vlak. In het gastland hebben ze beperkte mogelijkheden. En na terugkeer worden ze in het thuisland geconfronteerd met een moeilijke socio-economische en politieke situatie. ⁷

UITEENLOPENDE ERVARINGEN

Het onderzoek bij de Armeense en Georgische terugkeerders toont aan dat terugkeren naar het land van herkomst een dubbele ervaring is. De terugkeer geeft het gevoel bepaalde dingen terug te winnen. Maar er zijn ook sterke gevoelens van verlies. Terugkeerders hebben uiteenlopende gevoelens over contacten met vrienden en familie, vrijheid, veiligheid, en gezondheid.

Er zijn succesverhalen. Sommigen ervaren hun terugkeer als zeer positief, mede dankzij de financiële en sociale ondersteuning. Onder hen zijn ook mensen die voor vertrek zeer pessimistisch waren over hun mogelijkheden in het thuisland.

“Er zijn succesverhalen.”

De grootste groep beoordeelt hun situatie als gemiddeld. “Not good and not bad.” Er zijn positieve elementen zoals de opstart van een beroepsactiviteit of zich beter thuis voelen in eigen land. Maar onzekerheden en financiële moeilijkheden blijven op de loer liggen.

Toch is de situatie na terugkeer voor heel wat mensen moeilijk op vlak van financiën, veiligheid, relaties of gezondheid. Vooral terugkeerders die enkel kunnen rekenen op de re-integratieondersteuning leven na terugkeer in precarie situaties. Zonder extra inkomsten, beroepservaring of sociaal netwerk is het moeilijk om een activiteit op te starten die zorgt voor een inkomen.

Succes en stabiliteit zijn verre van gegarandeerd. Het inkomen dat mensen via een beroep verwerven, is vaak amper voldoende voor het eigen levensonderhoud. Er is geen marge om het hoofd te bieden aan een onverwachte tegenslag of bijkomende kosten. Soms moeten prille beroepsactiviteiten snel beëindigd worden.

KLEINE BUSINESS

Veel terugkeerders konden een eigen zelfstandige activiteit opstarten. Dat klinkt mooi, maar in de meeste gevallen is dat slechts een zeer kleine business die onvoldoende inkomsten genereert. Die kwetsbaarheid van de inkomsten wordt nog versterkt door de instabiele economische en politieke situatie in veel landen van herkomst. Volgens een van de lokale sociaal werkers is dan ook een dosis geluk nodig om de ‘business’ overeind te houden.

“Een dosis geluk is nodig.”

Toch zijn deze activiteiten zeer waardevol voor de terugkeerder. De re-integratieondersteuning biedt soms een kans die terugkeerders anders niet hadden. Maar hun activiteiten zijn ‘survival-oriented businesses’, zonder enige link met de ontwikkeling van gemeenschappen of de landen van herkomst.

MEER STABILITEIT

Indien men deze kwetsbare activiteiten meer stabiliteit wil geven, dan moet men na terugkeer beoordelen voor welke terugkeerders de beperkte, éénmalige ondersteuning te weinig was. Na de opstart van de activiteit zou deze groep dan extra financiële steun en begeleiding kunnen krijgen.

Bovendien moeten terugkeerprogramma's de structurele contextfactoren in de landen van herkomst in rekening brengen. De individuele re-integratieondersteuning moet dan ook aangevuld worden met specifieke acties die de mogelijkheden van terugkeerders in het land van herkomst vergroten. Structurele drempels, zoals de beperkte toegankelijkheid van gezondheidszorg, moet men proberen wegwerken.

DUURZAAM

Volgens de Europese Unie moet men bij een vrijwillige terugkeer duurzaamheid nastreven.⁸ Maar over de invulling van die duurzaamheid bestaat geen duidelijkheid.⁹

“Men moet duurzaamheid nastreven.”

Een duurzame terugkeer wordt soms gelijkgesteld aan de afwezigheid van re-emigratie. In dat geval verlaat een teruggekeerde migrant niet opnieuw het land van herkomst. Maar deze invulling vertrekt vanuit het perspectief van het gastland. Centraal staat het eigenbelang om migratie te controleren of zelfs te verhinderen.

GEEN AFSCHEID

Vanuit het perspectief van de terugkeerders, klinkt dat anders. Bijna alle bevroegde terugkeerders willen opnieuw terugkeren naar België. Dat wil nog niet zeggen dat ze nog eens willen migreren en zich hier opnieuw willen vestigen. Voor velen was dit veeleer een emotionele uitdrukking. Ze willen graag hun banden met mensen in België en met het land in stand houden.

“Bijna iedereen wil terugkeren naar België.”

Maar voor velen is dit zeer moeilijk. Dit heeft te maken met de manier waarop ze dit land verlaten hebben. Vaak gebeurde dat heel snel, zonder tijd en ruimte voor afscheid. Er worden dan geen gegevens uitgewisseld, waardoor contactname na terugkeer onmogelijk wordt. Contact onderhouden met familie en vrienden kost ook geld. Om te skypen bijvoorbeeld heb je een computer en internet nodig. Die middelen zijn er vaak niet. Bovendien ondertekenden de terugkeerders in het kader van het programma ondersteunde vrijwillige terugkeer een contract dat hen verbiedt om de eerste vijf jaar opnieuw naar België te komen.

Het is jammer dat het contact uitdooft. Want transnationale banden vergemakkelijken het re-integratieproces in het thuisland.¹⁰ Bovendien toont het onderzoek ook de grote emotionele waarde van deze banden voor terugkeerders.

GESLAAGDE TERUGKEER?

Een brede invulling van duurzame terugkeer heeft ook aandacht voor de re-integratie van de terugkeerders en de politieke en macro-economische ontwikkeling van hun thuisland.¹¹ Maar zowel op individueel als op macroniveau blijft dit een moeilijk concept. Wanneer kan je zeggen dat iemand gereïntegreerd is?

“Wanneer is iemand gereïntegreerd?”

Als we aan mensen vroegen om hun situatie na terugkeer te beoordelen, dan zijn verschillende elementen belangrijk. Inkomen, huisvesting, de ontvangen re-integratieondersteuning, het sociaal netwerk, het gevoel van thuishoren, het toekomstperspectief, de context van het land, de migratie-ervaring en de gezondheidssituatie.

MOEILIJKE METING

Terugkeerders ervaren grote contrasten tussen deze domeinen. Er is geen duidelijke lijn gevonden in welke elementen het zwaarst doorwegen. Iedereen beoordeelt dat anders. Het is dus moeilijk om welzijn na terugkeer éénduidig te meten. Het toont het cruciale belang aan om steeds de vele, individuele perspectieven van terugkeerders te betrekken.

“Ik hou van België. Ik wou dat ik daar was maar ik kon het klimaat niet verdragen. Mijn gezondheid is beter hier.” Iemand anders sprak over veiligheid. “Het enige wat zou helpen om mijn veiligheidsprobleem op te lossen, is mijn thuisland verlaten. Maar ik wil niet meer in het buitenland leven. Ik vraag God om de situatie hier te veranderen, zodat we niet hoeven te vertrekken.”

Dat individuele perspectief is voor een evaluatie van een terugkeerbeleid belangrijker dan het vergelijken van de uitkomsten met een bepaalde norm zoals re-emigratie of de economische situatie van terugkeerders. Dit laatste is uiteraard een interessante indicator van de situatie van terugkeerders maar het is slechts één element van het leven na terugkeer. We moeten het steeds samen met andere levensdomeinen en met de persoonlijk evaluatie van terugkeerders in overweging nemen.

ECONOMISCH

De re-integratieondersteuning heeft een belangrijk waarde voor de terugkeerders, zowel voor als na hun terugkeer. De ondersteuning zorgt voor een grotere bereidheid om terug te keren, een groter gevoel hier op voorbereid te zijn en een duidelijker doel na terugkeer.

“Financiële steun is een duw in de rug.”

De financiële ondersteuning wordt vaak ervaren als een belangrijke duw in de rug. Het heeft een positieve invloed op de zelfwaarde en het emotioneel welzijn van de terugkeerders. De focus van het ondersteuningsprogramma ligt op economische re-integratie. Dat sluit aan bij de prioriteiten van de terugkeerders zelf.

MAAR OOK SOCIAAL

Toch ervaren terugkeerders ook de sociale begeleiding als zeer ondersteunend. Zo spelen sociaal werkers in het land van herkomst een belangrijke rol bij de re-integratie van terugkeerders. Zij bemiddelen tussen de noden van terugkeerders en de doelen van het gastland.

Terugkeerders waarderen die aanwezigheid van een sociaal werker die begrijpt wat ze in België hebben meegemaakt. Die weet wat ze ervaren na terugkeer. Er is iemand met wie ze kunnen overleggen over bijvoorbeeld budgetbeheer.

Deze twee elementen, flexibiliteit in het gebruiken van het re-integratiebudget en de sociale begeleiding door een hulpverlener, zijn bouwstenen van een goede en werkbare praktijk. Het toont aan dat de overheid bij de ondersteuning van vrijwillige terugkeer best een brede focus hanteert.

¹ Lietaert, I., Broekaert, E. en Derluyn, I. (2016), 'From Social Instrument to Migration Management Tool: Assisted Voluntary Return Programmes. The Case of Belgium', *Social Policy & Administration*, 14 januari 2016.

² Fedasil (2009), *Programmes and strategies in Belgium fostering Assisted Voluntary Return and Reintegration in third countries*, Brussels, European Migration Network.

³ Lietaert, I. (2016), *Perspectives on return migration: A multi-sited, longitudinal study on the return processes of Armenian and Georgian migrants*, Doctoraatsverhandeling, Gent, Universiteit Gent.

⁴ Cherti, M. and Szilard, M. (2013), *Returning irregular immigrants – How effective is the EU's response?*, London, Institute for Public Policy Research.

⁵ Webber, F. (2011), 'How voluntary are voluntary returns?', *Race & Class*, 52(4), 98-107.

⁶ Ruben, R., Van Houtte, M. and Davids, T. (2009), 'What determines the embeddedness of forced-return migrants? Rethinking the role of pre-and post-return assistance', *International Migration Review*, 43(4), 908-937.

- 7 Cassarino, J. (2004), 'Theorising return migration: The conceptual approach to return migrants revisited', *International Journal on Multicultural Societies*, 6(2), 253-279.
- 8 HIT Foundation (2010), European cooperation on the sustainable return and reintegration of asylum seekers, Vught, HIT Foundation.
- 9 Black, R. and Gent, S. (2006), 'Sustainable return in post-conflict contexts', *International Migration*, 44(3), 15-38.
- 10 Åkesson, L. and Baaz, M. E. (2015), Africa's return migrants: the new developers, London, Zed Books.
- 11 Black, R. and Gent, S. (2006), 'Sustainable return in post-conflict contexts', *International Migration*, 44(3), 15-38.

© 2017 Sociaal.Net — Disclaimer

*Sociaal.Net is een initiatief van 'ALERT voor sociaal werk en politiek' (Pluralistisch Overleg Welzijnswerk vzw) en 'Tijdschrift voor Welzijnswerk' (Verbond van Instellingen voor Welzijnswerk vzw).
Bevoorrechte partners zijn het Vlaams Welzijnsverbond en SOM, de federatie van sociale ondernemingen.*